

PREGLEDNI ZNANSTVENI RAD

UDK 336.228.34:007

*Mr. sc. Mirjana Mahović-Komljenović***INFORMACIJSKI SUSTAV I POREZNA EVAZIJA –
ULOGA MENADŽERA PODATAKA****COMPUTER SUPPORT AND TAX EVASION –
DATA MANGER ROLE**

SAŽETAK: Porezna evazija je pokazatelj neprihvatanja poreznog tereta zbog čega obveznik, u namjeri da ga ne plati, poduzima određene radnje koje ne moraju biti protivne zakonu. Ali ako se izbjegavanjem plaćanja poreza dolazi u sukob sa zakonom, govorimo o poreznoj utaji ili defraudaciji poreza. Međusobnim djelovanjem institucionalnih, pravnih i socioekonomskih mjera može se utjecati na smanjenje porezne utaje. Za efikasnost funkcioniranja poreznog sustava od velike je važnosti informacijski sustav kojem je svrha siguran obuhvat podataka o obvezama i uplatama javnih prihoda te njihova pravovremena obrada radi utvrđivanja poreznih zaduženja. Da se uspostavi suradnja između službenika i specijalista za informacijske sustave, predlaže se uvođenje menadžera podataka.

KLJUČNE RIJEČI: porezi, porezna evazija, porezna utaja, informacijski sustav, menadžer podataka.

ABSTRACT: Tax evasion is indicated by non-accepting tax burden and due to its avoiding, taxpayer undertakes certain actions which should not be in opposition with law. When, however, tax payment avoidance causes the conflict with law, the question is of tax fraud or defraudation. The interaction of institutional, legal and socioeconomic measures can influence the reduction of tax fraud. A good information system is of great importance for the efficiency system function the purpose of which is and safe inclusion of the data on liabilities and settlement of public earnings and also their timely processing for asserting tax duties. Role of data manager is proposed in order to sustain fluent cooperation between clerks and information system specialists.

KEY WORDS: taxes, tax evasion, tax fraud, information system, data manager.

1. UVOD

Opstanak i funkcioniranje svake suvremene države ne bi se mogao zamisliti bez prihoda koji se, najvećim dijelom prikupljaju u vidu ubiranja poreza. Porezima koji imaju fiskalni cilj, prikupljaju se financijska sredstva potrebna za financiranje izdataka kojima država podmiruje javne potrebe. Osim fiskalnih postoje i nefiskalni ciljevi oporezivanja, kada se porezi koriste i za ostvarivanje nekih drugih potreba u skladu sa smjernicama ekonomske politike, kao što je stimuliranje određenih kretanja u gospodarstvu, utjecaj na vanjskotrgovinsku razmjenu, zaštita domaće proizvodnje, povećanje izvoza i sl.

Neovisno o tome imaju li fiskalni ili nefiskalni cilj, poreze između ostalog karakterizira derivativnost (*derivare* lat. odvratiti, odvesti, izvoditi iz nečega), prisilnost, nepovratnost i odsutnost neposredne protunaknade, što nužno ima za posljedicu negativan odnos poreznih obveznika prema ispunjavanju njihove obveze plaćanja poreza (Jelčić et al., 2002). Kako plaćanje poreza ima direktan utjecaj na smanjenje kupovne odnosno ekonomske snage poreznog obveznika (pravnih i fizičkih osoba koje obavljaju gospodarsku aktivnost u smanjenoj mogućnosti proizvodnje i investiranja te građana u smanjenoj mogućnosti potrošnje i štednje), a što može imati za posljedicu i promjenu statusa poreznog obveznika na društvenoj ljestvici, to se pri ubiranju poreza javlja otpor i nastojanje poreznih obveznika da se porez smanji ili potpuno ukloni odnosno izbjegne. Zbog nepovoljnog djelovanja oporezivanja izbjegavanje plaćanja poreza od poreznih obveznika ili porezna evazija, prisutna je u gotovo svim poreznim sustavima, iako se ubiranjem poreza osigurava posredna korist i to: stabilnost države, funkcioniranje njenog pravnog poretka, zaštita imovine kao i fizički integritet poreznog obveznika. Analizirajući stabilnost poreznog sustava i mogućnost izbjegavanja urednog plaćanja poreza, ekonomisti Fishlow i Friedman (1994) su došli do zaključka da se podmirivanje porezne obveze (engl. *tax compliance*) smanjuje ako dolazi do smanjenja tekućeg dohotka zbog inflatornih kretanja u zemlji ili recesije.

Zbog činjenice da porezni obveznici porez osjećaju kao teret, opće je poznata premisa da je kod gotovo svih poreznih obveznika izražen otpor plaćanju poreza. Jačina otpora je veća ako je porezno opterećenje visoko te se i otpor plaćanju poreza povećava ako se povećava porezni teret. Nasuprot tome, otpor plaćanju poreza je manji ako su sredstva ubrana oporezivanjem u svrhu financiranja određenih javnih rashoda utrošena racionalno te pravilno redistribuirana radi zadovoljavanja korisnih i opravdanih potreba poreznih obveznika.

Ciljevi rada su definirati pojam i oblike porezne evazije, odrediti mjere za sprječavanje izbjegavanja plaćanja poreza, objasniti povezanost između informacijskog sustava i porezne evazije te definirati važnost i ulogu menadžera podataka u svakodnevnom radu porezne uprave, a posebice u otkrivanju i prepoznavanju poreznih obveznika u nastojanju da izbjegnju plaćanje porezne obveze.

2. DEFINIRANJE POJMA I OBLICI POREZNE EVAZIJE

Pojam evazija označuje nezakonite radnje ili propuštanja kojima se porezna obveza prikriva ili otklanja. Porezni obveznik (*taxpayer*) plaća manji porez nego što bi prema zakonu bio obavezan. Nezakonito izbjegavanje plaćanja poreza može se provesti propušta-

njem navođenja oporezivog dohotka (*taxable income*) ili transakcija iz porezne prijave navođenjem viših odbitnih troškova (*expenses*) nego što su stvarni, propuštanjem podnošenja prijave (*return*), hinjenim transakcijama ili smanjenjem iznosa koji se stvarno duhuje, lažnim izjavama ili prikazima činjenica (Arbutina Ott, 1999).

Prema Barbari Jelčić, porezna evazija nastaje kao rezultat otpora koji porezni obveznik osjeća prema plaćanju poreza (Jelčić, 2001). Otpor plaćanju poreza javlja se u oblicima porezne evazije koju karakteriziraju radnje (činidbe) koje porezni obveznik poduzima radi izbjegavanja plaćanja poreza. Porezna evazija znači izostanak prihoda od prikupljanja poreza i to za svotu neplaćenog poreza, što je suprotno ciljevima porezne politike koji se oporezivanjem žele postići.

Izbjegavanje plaćanja poreza ili porezna evazija može biti:

- zakonita ili dopuštena (engl. *tax avoidance*) koja nije u sukobu sa zakonom, te
- nezakonita ili nedopuštena (engl. *tax evasion*) koja za sobom nužno povlači sankcije.

2.1. Zakonita porezna evazija

Ako izbjegavanje plaćanja poreza nije u sukobu sa zakonskim ili drugim propisima, govori se o zakonitoj ili dopuštenoj poreznoj evaziji koja može biti rezultat:

a) Pronalaženja praznina ili "rupa" u zakonskim propisima zbog manjkavosti, nedorečenosti, nepreglednosti i nejasnoća poreznog sustava. Koristeći se uslugama dobro plaćenih poreznih savjetnika, porezni obveznici na razne načine nastoje iskoristiti nedorečenosti u zakonu koje su najčešće prisutne kod ubiranja jednokratnih ili uvođenja novih poreznih oblika, kako bi prihode od poslovanja prikazali što manjima, a rashode što većima i na taj način smanjili porezno opterećenje i izbjegli plaćanje poreza.

b) Promjene mjesta prebivališta ili uobičajenog boravišta ili sjedišta obavljanja gospodarske djelatnosti poreznih obveznika - porezni bijeg (engl. *tax flight*) zbog različitih poreznih stopa koje se u pojedinim gradovima i dijelovima zemlje primjenjuju na istu visinu porezne osnovice. Uvođenjem poreznih pogodnosti na području određene teritorijalne jedinice (kao što su to kod nas različite stope prireza poreza na dohodak gradova i općina, uvećani osobni odbitci za porezne obveznike koji imaju prebivalište i borave na području posebne državne skrbi i u brdsko-planinskim područjima, oslobođenja i poticaji zapošljavanja i sl.), može se utjecati na rast i razvoj tog područja, poticanjem obavljanja one gospodarske djelatnosti koje nema ili je slabo razvijena. Izbjegavanje plaćanja poreza neće dovesti poreznog obveznika u sukob sa zakonskim propisima ni u slučaju kada porezni obveznik svoju gospodarsku djelatnost počne obavljati u inozemstvu u tzv. poreznim oazama, kao što su to u svijetu poznati gradovi/države: Monaco, Lichtenstein, San Marino, Cipar, Bahami ili ako promjeni prebivalište u inozemstvu radi nižeg poreznog opterećenja.

c) Zakonom organizirane evazije – kada država poreznim propisima i zacrtanim ciljevima porezne politike želi postići određene unaprijed predviđene reakcije poreznih obveznika koje mogu biti usmjerene na odustajanje od kupnje odnosno preorijentaciju na potrošnju nekih drugih proizvoda. Tako se primjerice, radi očuvanja zdravlja ljudi visokim poreznim stopama može utjecati na manju potrošnju duhanskih proizvoda i alkoholnih pića.

d) Smanjenje ili odustajanje od potrošnje određenih domaćih i stranih proizvoda – gdje se povećanjem poreznog opterećenja nastoji smanjiti potrošnja za nekim proizvodima radi povećanja izvoza ili zaštite domaćih proizvoda visokim uvoznim dažbinama, ako je to cilj porezne politike. Smanjenjem potrošnje za određenim proizvodima država može pozitivno utjecati na dugovnu i potražnu stranu trgovinske i platne bilance.

2.2. Nezakonita porezna evazija

Ako porezni obveznik direktno krši zakonske odredbe i nezakonito djeluje obavljajući gospodarsku djelatnost, tada se govori o nelegalnoj i nezakonitoj poreznoj evaziji odnosno poreznoj utaji, koja je u financijskoj praksi poznata i kao defraudacija poreza. Razlikujemo dvije vrste nezakonite porezne utaje – potpunu i djelomičnu.

Potpuna porezna utaja nastaje kada porezni obveznik financijskim tijelima ili Poreznoj upravi uopće ne prijavljuje ništa od ukupno ostvarenog prihoda, dohotka ili imovine, a koja je predmet oporezivanja. Po poreznoj disciplini to su "neuredni" porezni obveznici koji uopće ne dostavljaju nadležnoj poreznoj ispostavi mjesečna, kvartalna ili godišnja izvješća, ne odazivaju se na pozive i do takvih je poreznih obveznika gotovo nemoguće ili vrlo teško doći. Za takve porezne obveznike visinu ostvarenog prihoda te osnovicu za oporezivanje, porezno tijelo utvrđuje procjenom, koristeći se pri tome svim raspoloživim i dostupnim podacima koje o njima posjeduje.

Djelomična porezna utaja nastaje kada porezni obveznik financijskim tijelima dostavlja nepotpune odnosno djelomične ili lažne financijske pokazatelje o veličini ostvarenog prihoda, utvrđenoj visini dohotka i vrijednosti imovine kako bi na taj način smanjio svoje porezno opterećenje, te plaća manji porez nego što je prema zakonu obavezan.

Nezakonita porezna evazija ili porezna utaja vezana je za izbjegavanje plaćanja neposrednih ili izravnih poreza (poreza na dobit, poreza na dohodak, općinskih, gradskih i županijskih poreza) koji izravno opterećuju zaradu poreznog obveznika jer se plaćaju prije trošenja dohotka, dok se kod izbjegavanja plaćanja posrednih ili neizravnih poreza (poreza na promet i carina), za poreznu utaju koristi i pojam krijumčarenje, kontrabanda ili šverc.

Potpuna i djelomična porezna utaja koja ima za posljedicu neplaćanje poreza se kažnjava za što su u poreznim propisima Republike Hrvatske propisane visoke novčane kazne, kazne zatvora, oduzimanje određene imovine ili utajenog iznosa, zabrana obavljanja daljnjeg rada ili kombinacija više kazni.

3. MJERE ZA SPRJEČAVANJE IZBJEGAVANJA PLAĆANJA POREZA

Svako izbjegavanje plaćanja poreza ima za posljedicu nemogućnost podmirivanja nekih od planiranih rashoda koji se financiraju prikupljenim sredstvima, stoga svaka suvremena država nastoji poreznu evaziju spriječiti odnosno ograničiti na najmanju moguću mjeru. U poreznim sustavima teško je egzaktno utvrditi veličinu porezne evazije, no kada postoje odstupanja između planiranih rashoda i sredstava ubranih oporezivanjem, država može postupiti na dva načina:

- smanjiti neki od planiranih izdataka i tako odustati ili smanjiti financiranje određene javne potrebe ili
- povećati porezno opterećenje u sferi potrošnje uvođenjem nekog novog poreza ili povećanjem poreznih stopa kod postojećih poreznih oblika.

Kakva će biti reakcija potrošača na uvođenje novog ili povećanje postojećeg poreza, ovisi o nizu čimbenika, kao što je elastičnost cijena, ostvareni dohodak kao i mogućnost supstituiranja oporezivanog s neoporezivanim proizvodima. Povećano porezno opterećenje najviše osjete porezni obveznici koji redovito u cijelosti uredno plaćaju poreze kao i oni kod kojih je mogućnost izbjegavanja plaćanja poreza svedena na minimum, a to su najvećim dijelom porezni obveznici koji ostvaruju dohodak iz radnog odnosa nesamostalnim radom.

Mjere za sprječavanje izbjegavanja plaćanja poreza mogu se grupirati u tri skupine: institucionalne, pravne i socioekonomske (Šimović, et al., 2007). Bez obzira na podjelu, navedene je mjere potrebno promatrati u njihovoj međuzavisnoj primjeni jer se njihovim kombiniranim djelovanjem može utjecati na smanjenje porezne evazije.

3.1. Institucionalne mjere

Institucionalne su mjere usmjerene na odnos porezne administracije i poreznih obveznika (što se naziva porezno – dužničkim odnosom), a koje se moraju temeljiti na poštovanju zakonskih propisa te međusobnom povjerenju. Naime, kod poreznih službenika koji se u provođenju poreznog postupka moraju pridržavati načela zakonitosti i biti nepristrani, nikako ne smije biti prisutno mišljenje da svi porezni obveznici žele izbjeći obvezu plaćanja poreza odnosno nastoje utajiti porez, jer takav stav izaziva negativnu reakciju kod onih poreznih obveznika koji sve svoje porezne obveze izvršavaju točno i na vrijeme. Radi toga, kako navodi Jelčić - pojedinačni dokazani slučajevi defraudacije poreza ne smiju se generalizirati i dovesti do apriorističkog stava poreznog tijela da poreznim deklaracijama i izjavama poreznog obveznika pristupa s izraženim nepovjerenjem (Jelčić et al., 2002). Sudionici porezno - dužničkog odnosa dužni su postupati u dobroj vjeri kada ostvaruju svoja prava ili ispunjavaju zakonske obveze. Uspostavljanje boljeg razumijevanja i povjerenja između poreznih tijela i poreznih obveznika ima pozitivan utjecaj i na porast poreznog morala.

Jedna od karakteristika efikasnosti poreznog sustava je i dobra informatička opremljenost kao i stručna osposobljenost porezne administracije koja poslove utvrđivanja, ubiranja i kontrole naplate poreza, mora obavljati savjesno i objektivno. Brzi razvoj informacijske tehnologije zahtijeva od tijela državne uprave preorijentaciju na poslovne procese koji će sudionicima porezno - dužničkog odnosa olakšati razmjenu informacija. U Republici Hrvatskoj se stoga velika važnost pridaje razvoju mrežnog sustava i njegovog povezivanja s drugim poslovnim sustavima kao i razvoju novih aplikativnih rješenja za porezne obveznike te visokoškolskom obrazovanju novih, budućih službenika na poreznom studiju i periodičnom usavršavanju službenika koji su već zaposleni. Međusobno povjerenje se izgrađuje i odgovorima na upite te pružanje pomoći i informacija poreznim obveznicima u koju svrhu Ministarstvo financija izdaje posebne pisane brošure po segmentima porezne materije, dok se stručna mišljenja i upute o postupanju objavljuju i na internetskim stranicama.

3.2. Pravne mjere

Pravne mjere kojima se nastoji smanjiti porezna utaja usmjerene su na stabilnost poreznog sustava države bez čestih izmjena zakonskih propisa kao i uvođenje kazni za učinjene porezne prekršaje. Spremnost poreznog obveznika prema izvršavanju porezne obveze je veća kada u poreznom sustavu postoje manje izmjene poreznih zakona koje doprinose kako gospodarskoj stabilnosti zemlje tako i sigurnosti u procjeni rizika pri donošenju poslovnih odluka poreznih obveznika. Nezakonita potpuna ili djelomična porezna utaja smatra se kaznenim djelom, a za učinjeni prekršaj poreznom se obvezniku može izreći visoka novčana kazna i zaštitna mjera privremene zabrane obavljanja djelatnosti (OPZ, 2002).

Kako izbjegavanje plaćanja poreza ne bi prošlo nekažnjeno, veliko značenje i ulogu ima i porezni nadzor u smislu pravovremenog i točnog prepoznavanja visine neiskazanih poreznih obveza. Cilj nadzora mora biti usmjeren na provjeru svih činjenica i dokaza bitnih za pravilno utvrđivanje porezne obveze, a njegovim učinkovitim djelovanjem utječe se na veće punjenje sredstava proračuna te smanjenja porezne evazije.

3.3. Socioekonomske mjere

Socioekonomske mjere uključuju potrebu izgradnje i podizanja morala poreznih obveznika. Porezni moral obuhvaća one norme ponašanja u svezi s oporezivanjem koje određuju koja je vrsta tog ponašanja s društvenog stajališta korisna odnosno prihvatljiva, a koja štetna (Jelčić et al., 2002). Porezni moral odnosi se na osobni stav poreznog obveznika prema plaćanju poreza, razini njegova obrazovanja i društvenog statusa, visini poreznog tereta te raspodjeli oporezivanjem prikupljenih sredstava kao i straha od neplaćanja porezne obveze zbog izricanja kazni, što ima utjecaja na njegov društveni ugled. Ako porezni obveznik na razne načine izbjegava plaćanje poreza, postoji mogućnost utaje (jer je granica između zakonom dopuštene porezne evazije i nedopuštene utaje poreza vrlo tanka), a to je znak da je svijest o potrebi plaćanja poreza niska. Potrebno je stoga međusobno djelovanje institucionalnih, pravnih i socioekonomskih mjera kako bi se podigli porezni moral i svijest o plaćanju poreza.

4. INFORMACIJSKI SUSTAV I POREZNA EVAZIJA

Da u suvremenoj državi međusobno djelovanje mjera za sprječavanja neplaćanja poreza bude što efikasnije, od velike je važnosti i dobar sustav informatičke potpore kojem je svrha učinkovit i siguran obuhvat podataka odnosno evidencija o obvezama i uplati javnih prihoda poreznih obveznika kao i njihova pravovremena obrada radi utvrđivanja poreznih zaduženja. Uz dobar sustav informatičke potpore od velikog značaja je i ljudski potencijal od kojeg se zahtijeva da bude stručan, efikasan brz i učinkovit koji će temeljem korištenja podataka iz ISPU pravovremeno prepoznati neuobičajena odstupanja u poslovanju poreznih obveznika.

4.1. Informacijski sustav Porezne uprave u Republici Hrvatskoj

Informacijski sustav Porezne uprave (ISPU) u našoj zemlji u današnjem je obliku u uporabi od početka primjene porezne reforme odnosno od 1. siječnja 1994. god., i od tada se kontinuirano razvija i nadograđuje, kako u programskoj tako i u računalno komunikacijskoj infrastrukturi. Porezna uprava uz pomoć informacijskog sustava obavlja poslove utvrđivanja i naplate poreza, obveznih doprinosa i drugih javnih davanja o čemu vodi različite evidencije putem velikog broja aplikacija koje su grupirane u nekoliko većih skupina: osnovne i pomoćne evidencije, utvrđivanje poreza, porezno knjigovodstvo, evidencije rezultata nadzora i statistički pregledi.

Dio poslova unosa i pohranjivanja podataka o poslovanju poreznih obveznika obavlja se u on line radu odnosno direktnom komuniciranju poreznih službenika s centralnim računalom putem radnih stanica, dok se drugi dio poslova takozvane "batch obrade" (kao što je prihvrat izvoda iz FINE, masovna knjiženja analitičkih stavki, štampanje poreznih rješenja, uplatnica, rasporeda i dr.), obavlja u APIS-u bez direktnog sudjelovanja službenika Porezne uprave.

Danas je ISPU lokacijski raširen na cijelom području Republika Hrvatske, pri čemu su u komunikacijsku mrežu uključene sve 122 ispostave Porezne uprave iz 20 Područnih ureda, uz postojanje centralne lokacije u Središnjem uredu u Zagrebu. Programska podrška rada obavlja se u Agenciji za podršku informacijskim sustavima (APIS-IT). Glavna zadaća ISPU je obuhvat matičnih podataka o poreznim obveznicima u Republici Hrvatskoj, njihova obrada, pohranjivanje te mogućnost pretraživanja, a što se osigurava u jedinstvenom registru svih poreznih obveznika u Republici Hrvatskoj koji se sastoji od pravnih i fizičkih osoba. U registar poreznih obveznika unose se osnovni identifikacijski podatci na bazi matičnog broja (MB) od 7 znamenaka i naziva pravne osobe, matičnog broja građana (MBG) od 13 znamenaka te prezimena i imena za fizičke osobe koje obavljaju registriranu djelatnost i građane. Iako je zakonom o matičnom broju (Narodne novine, 2002) ograničena upotreba matičnog broja građana u javnim ispravama, cijeli današnji sustav poreznog praćenja poduzetnika u Poreznoj upravi temelji se na podacima o MBG-a. Međutim, od 1. siječnja 2009. godine stupio je na snagu Zakona o osobnom identifikacijskom broju (Narodne novine, 2008), prema kojem je osobni identifikacijski broj (OIB) stalna identifikacijska oznaka poreznih obveznika, koju će obveznici koristiti u službenim evidencijama, na računima, potvrdama te u svakodnevnom radu i kod razmjene podataka, te koji će u potpunosti od 1. siječnja 2009. godine zamijeniti postojeće MBG i MB. Na taj će način od iduće godine sustav praćenja poreznih obveznika u ISPU biti omogućen upotrebom OIB-a koji je konstruiran od slučajno odabranih brojeva od 10 znamenaka te jedne kao kontrolne po međunarodnoj normi ISO 7064 "Modul 11,10", a dodjeljuje ga Ministarstvo financija – Porezna uprava.

Osim osnovnih podataka, u registar poreznih obveznika upisuju se i ostali podatci koji su od važnosti za porezne obveznike, kao što su adresa sjedišta za pravne te prebivalište ili uobičajeno boravište za fizičke osobe, podatci o broju žiro-računa, datumu početka i prestanka obavljanja poduzetničke djelatnosti, ulaska i izlaska iz sustava PDV-a, oznake vrste poreznih obveza koje ima svaki pojedini obveznik i dr. Mogućnost uvida u podatke iz registra poreznih obveznika imaju svi djelatnici Porezne uprave, dok su za ažuriranje i promjenu podataka bitnih za oporezivanje zaduženi djelatnici samo za obveznike iz svoje nadležnosti. Ažuriranje podataka u registru poreznih obveznika obavlja se temeljem pri-

java samih poreznih obveznika te korištenjem podataka iz drugih pomoćnih registara, kao što su to registar stanovništva, poduzeća Državnog zavoda za statistiku, žiro računa, prostornih jedinica, a važno je zbog činjenice što samo ažurni i točni podaci u registru poreznih obveznika osiguravanju točno utvrđivanje poreznih obveza.

ISPU sa svojom tehnološkom infrastrukturom omogućuje i uvođenje elektroničkih usluga Porezne uprave kojima je cilj ušteda vremena u izvršavanju obveza i ostvarivanju prava poreznih obveznika, ali isti pretpostavlja i njihovu naprednu tehnološku opremljenost za pristup XML standardima putem Interneta (poznavanje elektroničke pošte, digitalnog potpisa, pametnih kartica s digitalnim certifikatima).

U sklopu programa internetske komunikacije - elektroničkih usluga pod zajedničkim nazivom ePorezna, porezni obveznici u našoj zemlji su za sada u mogućnosti elektroničkim putem Poreznoj upravi dostaviti PDV obrazac (ePDV), izvještaj o dohotku od nesamostalnog rada na ID obrascu (eID), prijavu poreza na dobit (ePD), imaju mogućnost svakodnevnog uvida u vlastitu poreznu knjigovodstvenu karticu sa stanjem duga ili preplata i zaduženim kamatama u godini na koju se kartica odnosi (ePKK), dok se još planira proširenje i na sljedeće usluge: izvještaj o plaći na IP obrascu (eIP) te na godišnju poreznu prijavu (eDOH).

Osim poslova utvrđivanja poreza, ISPU obuhvaća i poslove obveznih doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje, porezno knjigovodstvo, izdavanje poreznih potvrda, inspekcijski nadzor, prekršajni postupak, stečajni postupak, prisilnu naplatu kao i poslove za vanjske korisnike (vođenje evidencije o obveznicima turističke zajednice, hrvatske obrtničke i gospodarske komore).

4.2. Korištenje ISPU u sprječavanju porezne utaje

Da bi se mogao otkriti uzrok porezne utaje, važno je sustavno pratiti ekonomsku snagu poreznog obveznika, za što je bitan dobar informacijski sustav koji može omogućiti prikupljanje i usporedbu podataka bitnih za pravilno utvrđivanje poreznih obveza. Već iz činjenice da unosom matičnog broja ili matičnog broja građana u informacijski sustav Porezna uprava može dobiti na uvid sve podatke koji se odnose na ekonomsku snagu poreznog obveznika, proizlazi da informatička infrastruktura može doprinijeti smanjenju defraudacije poreza.

Prema čl. 63. Zakona o porezu na dohodak (Narodne novine, 2004) a radi pravilnog iskazivanja i podmirivanja obveza poreza na dohodak i drugih poreza, Porezna uprava je dužna tijekom godine prikupljati podatke o oporezivim primitcima fizičkih osoba, pratiti promet dobara te obavljati i druge potrebne radnje.

Porezna uprava je nadalje dužna ukupan dohodak poreznog obveznika ostvaren po osnovi nesamostalnog rada (primitci koji se ostvaruju po osnovi radnog odnosa kao primjerice plaće i mirovine), samostalne djelatnosti (primitci od obrta i slobodnih zanimanja), imovine i imovinskih prava (primitci ostvareni po osnovi izdavanja u zakup ili najam te otuđenja nekretnina i pokretnih stvari), od kapitala (primitci po osnovi kamata, izuzimanja imovine i korištenja usluga na teret dobiti tekućeg razdoblja), od osiguranja (primitci isplaćeni od osiguravatelja po osnovi životnog osiguranja s obilježjem štednje i dobrovoljnog mirovinskog osiguranja) i drugog dohotka (svi primitci koji se ne ostvaruju u

radnom odnosu kao nesamostalni rad), a i druge neoporezive primitke i potraživanja, uspoređivati s podacima o nabavljenoj nepokretnoj, pokretnoj i drugoj imovini te drugim izdatcima fizičkih osoba i njihovim obvezama tijekom poreznog razdoblja. Ako se u tijeku postupka prikupljanja podataka i njihove usporedbe utvrdi da iznosi za imovinu fizičkih osoba nisu dokazani, potrebno je po toj osnovi utvrditi dohodak kao razlika između vrijednosti imovine i dokazane visine sredstava potrebne za njeno stjecanje. U tu je svrhu Porezna uprava obvezna ustrojiti evidenciju o osobnoj imovini poreznih obveznika koristeći se vlastitim podacima kojima raspolaže, podacima koje joj priopći porezni obveznik kao i temeljem prikupljenih podataka od drugih tijela državne uprave i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Iz navedenog proizlazi da se uvidom u aplikativne programe našeg informacijskog sustava, može vrlo brzo doći do podataka o nabavi pokretne i nepokretne imovine poreznog obveznika, njegovom poreznom opterećenju te usporedbom s primitcima koje porezni obveznik ostvaruje, utvrditi mogući nerazmjer između primitaka i izdataka, a što je jedan od prvih pokazatelja porezne utaje. Što je nerazmjer veći, veći je i utajeni iznos poreza, ako porezni obveznik na zahtjev Porezne uprave u upravnom postupku koji se provodi nije u mogućnosti dokazati potrebne izvore sredstava za nabavljenu imovinu.

5. ULOGA MENADŽERA PODATAKA U POREZNOJ UPRAVI

Osnovni cilj funkcioniranja ISPU u našoj zemlji je omogućiti prikupljanje što više proračunskih prihoda uz što niže troškove. Svako izbjegavanje plaćanja poreza, bilo zakonito ili nezakonito, šteti državnom proračunu jer ima za posljedicu nemogućnost podmirenja planiranih javnih izdataka, pri čemu novac zaobilazi službenu ekonomiju. Zbog postojanja porezne evazije umanjuje se porezna osnovica, a kao dodatni problem javlja se i ubacivanje novca nezakonitog podrijetla u legalne poslove. Da se spriječi izbjegavanje plaćanja poreza, potrebno je bolje praćenje toka novca te kontrola obavljanja cjelokupnog novčanog poslovanja preko žiro-računa, (osim zakonom dopuštenog plaćanja u gotovu novcu), jer se neevidentirani promet od djelatnosti obično nigdje ne prikazuje. Provođenje sustavne kontrole novčanog poslovanja poreznih obveznika potrebno je i radi poštovanja odredaba Zakona o platnom prometu u zemlji (Narodne novine, 2001) kojim je propisano da su svi poslovni subjekti obvezni novčana sredstva voditi na računima kod banaka i sva plaćanja obavljati preko tih računa. No u svakodnevnom gospodarskom životu navedene zakonske odredbe često se ne poštuju, osobito ako je žiro-račun poslovnog subjekta blokirani pljenidbom novčanih sredstava kod banke, kada se gotov novac ostvaren od utška ne polaže na bankovni račun već se porezni obveznik njime dalje služi za nabavu sirovina i reprodukcijskog materijala te za obavljanje drugih plaćanja mimo žiro-računa, što u konačnici ima za posljedicu izbjegavanje plaćanja poreznih obveza.

Da bi se neplaćanje poreza svelo na najmanju moguću mjeru, jedan od vrlo važnih instrumenata je inspekcijski nadzor Porezne uprave čije učinkovito djelovanje kao i učestalost kontrole poslovanja poreznih subjekata može spriječiti poreznu utaju. Za učinkovito djelovanje inspekcijskog nadzora predlaže se aktivno korištenje podataka iz baza podataka ISPU te upravljanje tim podacima u smislu praćenja toka novca te kontrola obavljanja platnog prometa preko žiro-računa, a time i iskazivanja ostvarenog dohotka kao i prepoz-

navanja neuobičajenih odstupanja između stečene imovine poreznog obveznika i prijavljenog dohotka, što bi omogućilo utvrđivanje točnijih poreznih osnovica kao i ravnomjernije oporezivanje.

Na taj bi se način stvorila mogućnost: (1) za povećanje državnih prihoda, (2) za ravnomjerniji raspored poreznog tereta i (3) dugoročno bi se stekli uvjeti za smanjenje poreznih stopa.

Poslovi obrade, procjene i analize podataka prikupljenih putem IS o takozvanim "rizičnim" poreznim obveznicima, obavljali bi se preko stvaranje novog radnog mjesta menadžera podataka. Osnovni zadatak menadžera podataka sastojao bi se u prepoznavanju, klasifikaciji te odabiru poreznih obveznika ovisno o utvrđenom stupnju rizika – vrlo visok, visok, srednji i nizak, kod kojih je nužno prioritarno djelovanje i provođenje poreznog nadzora. Sve to moguće je postići korištenjem znanja iz baza podataka, a što se još naziva i rudarenje podacima – engl. *data mining*, pri čemu se proces inteligentne analize podataka sastoji od nekoliko faza kojima je cilj izdvajanje korisnih informacija o poreznim obveznicima iz ISPU. Naime, Porezna uprava pomoću informacijske tehnologije na jednostavan način prikuplja i pohranjuje velike količine podataka o poslovanju poreznog obveznika. Međutim, upotrebom postupaka inteligentne analize podataka pomoću specijaliziranih softvera (na primjer Statistica data Miner), omogućeno je prepoznavanje određenih pravilnosti i odnosa koji u prikupljenim bazama podataka postoje skriveni, kao i mogućnost da se na temelju već postojećih i prikupljenih podataka mogu donositi kvalitetni zaključci potrebni za analizu i procjenu stupnja rizičnosti poreznih obveznika, a koji podatci su osobito potrebni službi nadzora Porezne uprave.

Temeljem uvida u raspoloživa financijska izvješća te druge podatke o poreznim obveznicima o kojima analitičku evidenciju vodi Porezna uprava, klasifikaciju poreznih obveznika, a radi utvrđivanja stupnja rizika i odabira onih obveznika kod kojih je nužno provođenje nadzora radi postojanja veće vjerojatnosti za poreznu utaju, moguće je obaviti po određenim kriterijima i to: (a) stupnju važnosti utvrđenima prema vrijednosti oporezivih i neoporezivih isporuka tijekom tekuće i prethodne godine, visini ostvarenog prometa po žiro računu te udjelu poreznih obveza u ukupnom prihodu, (b) razini porezne discipline i pravovremenosti u podnošenju zakonom propisanih mjesečnih i godišnjih izvješća i poreznih prijava, poštovanju rokova za plaćanje poreznih obveza i sl., (c) prema potrebi i uočenim pokazateljima praćenje poreznih obveznika po vrsti poslovne djelatnosti kojom se bave kao i kombinacijom spomenutih kriterija.

Postupak inteligentne analize podataka ima više faza i započinje definiranjem problema odnosno postavljanjem hipoteze, pripremom podataka te njihovim vrjednovanjem, odabirom metode i izradom vrjednovanja modela te na kraju evaluacijom i ocjenom dobivenih rezultata. (Berry i Linoff, 1997).

5.1. Prijedlog organizacijske strukture

Da bi se temeljem prikupljenih podataka o poreznim obveznicima koje službenici Porezne uprave svakodnevno unose u ISPU, mogao razviti model otkrivanja porezne evazije korištenjem tehnike inteligentne analize podataka, potrebno je osigurati radna mjesta menadžera podataka u koju svrhu se predlaže sljedeća organizacija djelatnika za Područni ured Porezne uprave Zagreb koji je i najveći u RH: (1) 5 djelatnika u službi za

nadzor u Središnjem uredu, (2) 5 djelatnika u Službi za nadzor velikih i srednjih poreznih obveznika u Područnom uredu, (3) po 2 djelatnika u službi za nadzor malih poreznih obveznika u Područnom uredu, (4) po 1 djelatnik u 21 ispostavi Porezne uprave. U radu bi sudjelovali također i vanjski suradnici i to supervizor (Institut za financije, Ekonomski fakultet u Zagrebu) te dva djelatnika iz tvrtke za podršku informacijskog sustava porezne uprave (jedan za neposredne i jedan za posredne poreze).

Područni ured i ispostave u Poreznoj upravi Zagreb pratile bi poslovanje poreznih obveznika iznad određenog prometa u toku godine pri čemu bi se o uočenim pokazateljima permanentno obavještavao Središnji ured. Središnji ured donosio bi odluke o važnosti uočenog i odlučivao o mjerama te o tome obavještavao Službu za nadzor u središnjem uredu. Osim toga, imao bi mogućnost donošenja odluke o beneficijama za najurednije porezne obveznike.

Služba za nadzor u središnjem uredu raspoređivala bi naloge za nadzor po područnim uredima, a supervizor bi stvarao nove ideje o mjerama – kaznama i beneficijama za porezne obveznike na temelju izvještaja djelatnika Središnjeg ureda uključenog u projekt. Konačno, uloga zaposlenika iz tvrtke za podršku informacijskog sustava bila bi suradnja sa svim djelatnicima uključenim u projekt radi pravovremenog uočavanja značajnih podataka.

Kada bi se u Poreznoj upravi uspostavila kontrola poslovanja u svrhu provjere točnosti i ispravnosti iskazivanja osnovice za oporezivanje kod onih poreznih obveznika koji su temeljem modela za otkrivanje porezne evazije prepoznati kao porezni obveznici s vrlo visokim i visokim stupnjem rizika te kod kojih se nadzor poslovanja obavlja ciljano i prioritarno, takvi postupci doveli bi do promjene u svijesti poreznih obveznika te ojačali njihovu poreznu disciplinu, a što bi u konačnici imalo utjecaja i na smanjenje porezne utaje.

6. ZAKLJUČAK

Oblici izbjegavanja plaćanja poreza su mnogobrojni i najvećim dijelom ovise o vrsti poreza te visini poreznog opterećenja koju su porezni obveznici dužni platiti. Porezna evazija je pokazatelj neprihvatanja poreznog tereta zbog čega porezni obveznik, u namjeri da ne plati porez, čini zakonite i nezakonite radnje ili propuštanja. Suvremena država nastoji smanjiti poreznu utaju koristeći institucionalne, pravne i socioekonomske mjere, pri čemu dobar sustav informatičke potpore ima veliku ulogu. Ubrzani suvremeni razvoj informacijske tehnologije pred Poreznu upravu u našoj zemlji postavlja zadatak kontinuirane nadogradnje informacijskog sustava, osobito u programskoj infrastrukturi uvođenjem novih aplikativnih programa, kao i nužnost povezivanja informacijskog sustava s informacijskim sustavima drugih državnih ustanova. Ali razvoj informacijskog sustava zahtijeva i kontinuirano adekvatno usavršavanje službenika Porezne uprave jer se jedino njihovim zajedničkim djelovanjem može smanjiti porezna utaja. Na žalost, na osnovi vlastitog iskustva na poslovima koje obavljam, može se zaključiti da je edukacija službenika u Poreznoj upravi još uvijek nedovoljna, a periodičnim usavršavanjem kako porezne tematike tako i informatičke prirode, nisu obuhvaćeni svi djelatnici. Iako postoji dobar sustav informatičke potpore u Poreznoj upravi, od velike važnosti je i ljudski potencijal koji zahtijeva stalnu poreznu i informatičku edukaciju, a koja je na sadašnjoj razini nedo-

voljna. Stvaranjem radnog mjesta menadžera podataka osigurala bi se bolja suradnja između službenika u poreznoj upravi i informatičkih stručnjaka. Samo se uz poboljšanu stručnost službenika koji u Poreznoj upravi obavljaju poslove utvrđivanja, ubiranja i kontroli naplate poreza te njihovim stimulativnim nagrađivanjem za učinkovitost u prikupljanju poreznih prihoda, može utjecati na smanjenje porezne evazije u našoj zemlji, a time i osigurati veći priljev sredstava u državnom proračunu.

LITERATURA

1. Arbutina, H. Ott, K. (1999). *Porezni leksikon s višejezičnim rječnikom*, Institut za javne financije, ISBN 953-6047-13-6. Zagreb.
2. Hak, M. (2008). Nove tendencije razvoja informacijskih sustava u Poreznoj upravi, *Porezni vjesnik*, Institut za javne financije, Zagreb, br.5, str. 63 –68.
3. J.A. Berry M. & Linoff G. (1997). *Data Mining Techniques, For Marketing, Sales and Customer Support*, Canada.
4. Jelčić, Bo.; Lončarić-Horvat, O.; Šimović, J. Arbutina, H. (2002). *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne novine, Zagreb, str.189.
5. Jelčić, Ba. (2001). *Javne financije*, RRIF-plus d.o.o. za nakladništvo i poslovne usluge, ISBN 953-6121-54-9, Zagreb.
6. Fishlow, A. & Friedman, J. (1994). Tax Evasion, Inflation and Stabilization. *Journal of Development Economics*, 43 (1), str 105 – 123.
7. Mađarević-Šujster, S. (2002). Procjena porezne evazije u Hrvatskoj, *Financijska teorija i praksa*, Zagreb, br.1, str. 117-144.
8. Musgrave, R. Musgrave P. (1993). *Javne financije u teoriji i praksi*, Institut za javne financije, Zagreb.
9. Opći porezni zakon, *Narodne novine*, Zagreb, br.127/00, 86/01 i 150/02.
10. Šimović, J.; Rogić Lugarić, T. Cindori, S. (2007). Utaja poreza u republici Hrvatskoj i mjere za njezino sprečavanje, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb, vol.14, broj 2, str. 591- 617.
11. Zakon o osobnom identifikacijskom broju, *Narodne novine*, Zagreb, be.60/08).
12. Zakona o platnom prometu u zemlji, *Narodne novine*, Zagreb, br.117/01.
13. Zakon o matičnom broju, *Narodne novine*, Zagreb, br.9/92 i 66/02.
14. Zakon o porezu na dohodak, *Narodne novine*, Zagreb, br.177/04.